

Tartu Ülikool
Sotsiaalteaduste valdkond
Ühiskonnateaduste instituut
Infoühiskond ja sotsiaalne heaolu
Sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika eriala

Mari-Liis Kõiv

**HALDUSREFORMI MÕJU LASTEKAITSE VALDKONNALE PÕLVA JA
RÄPINA VALDADE SOTSIAALTÖÖTAJATE KOGEMUSTE NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Jüri Kõre, knd

Tartu 2019

ABSTRACT

ADMINISTRATIVE REFORM'S IMPACT ON CHILD PROTECTION AREA BASED ON SOCIAL WORKERS EXPERIENCE WITHIN PÕLVA AND RÄPINA COUNTIES

In the result of administrative reform which took place in 2017, municipalities were merged together and due to this, bigger municipalities emerged. Through administrative reform municipalities' capacity to provide better quality public service and to equalize the development of the areas were hoped to be improved (Haldusreform, i.a). In addition, it was aimed that municipalities would have more influence in organizing the social life because municipalities are the closest to the people.

Within the municipalities the child protection area is managed which has great importance amongst other fields. It is crucial to be engaged with children and families and to provide the help they may need. To ensure this, every area must have a specialist and the areas would have to network closely. Administrative reform resulted in having child protection specialists in bigger municipalities, which may have been absent before the reform in smaller municipalities. The subject is timely as administrative reform may have impacted the child protection area. The research part of this report focuses on the experience of merging Põlva and Räpina county municipalities based on the experience of the social workers.

This research aims to uncover the impact that administrative reform in 2017 had on child protection field in Põlva and Räpina county based on social workers experience. Considering the aim of the research the following objectives have been set:

1. What is social workers' attitude like towards the administrative reform (pre and post administrative reform)?
2. What are the main changes that administrative reform brought on in child protection management within municipalities?
3. How has administrative reform changed the child protection work?

According to the aim of the research quantitative survey was carried out. The survey concluded that administrative reform has impacted the child protection area positively and has enriched it, although final impact is still too early to be measured. The final impacted can not be assessed as only 1,5 years has passed since the administrative reform came into effect and the process is still ongoing. Furthermore, it was discovered that during the

administrative reform many changes were made in child protection area. The support and services which has great importance in the eyes of the residents were equalized. One of the most important changes was that managing the child protection is done jointly in merged municipalities which compared to earlier situation (pre administrative reform) enables the equal development of different areas.

The research revealed that municipality's employees were skeptical at first, which could have come from too much responsibility; and the idea of having everything in control and not seeing the purpose of the changes. In addition, they might have not been sure how much would administrative reform benefit the child protection field. After the administrative reform the changes were adapted and the attitude towards the reform changed positively.

SISUKORD

ABSTRACT	2
SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE ÜLEVAADE	6
1.1. Haldusreformi olemus ja mõiste	6
1.1.1. Haldusreformi vajalikkus ja eesmärgid	7
1.2 Haldusreform Eestis, lühiajalugu	8
1.3 Kohaliku omavalitsuse olemus, struktuur ja ülesanded	9
1.4 Lastekaitse korraldamine riiklikul ja kohalikul tasandil	12
1.5 Põlva ja Räpina valdade kirjeldus, lastekaitse korraldus	14
PROBLEEMISEADE	17
2.METOODIKA	18
2.1. Andmekogumismeetod	18
2.2. Andmeanalüüsi meetod	18
2.3. Uurimuses osalejad	19
2.4. Eetika	19
2.5. Uurimuse käik	19
2.6. Eneserefleksioon	20
3. ANALÜÜS JA ARUTELU	22
3.1. Intervjueeritavate kogemused liitumise protsessiga	22
3.2. Reformiga kaasnenud muudatused KOV tegevuses ja lastekaitsetöös	25
3.3. Tehtud muudatuste mõju lastekaitse valdkonnale	30
KOKKUVÕTE	33
KASUTATUD KIRJANDUS	35
Lisa 1	39

SISSEJUHATUS

2017. aastal toimus Eestis haldusreform ehk kohalike omavalitsuste liitmine suuremateks omavalitsusteks. Haldusreformi tulemusel kahanes omavalitsusüksuste arv väga suurel määral. Omavalitsuste liitmise tulemusel loodeti tõsta kohalike omavalitsuste võimekust osutamaks kvaliteetseid avalikke teenuseid ning ühtlustada piirkondade arengut (Haldusreform, i.a). Taheti, et kohalikel omavalitsustel oleks edaspidi suurem roll ühiskonna elu korraldamisel, kuna kohalikud omavalitsused on inimestele kõige lähemal.

Kohalikul tasandil toimub ka lastekaitse korraldamine, mis on teiste seas väga oluliseks sotsiaalhoolekande valdkonnaks. On oluline, et oleks võimalusi tegeleda laste ja peredega ning vastavalt vajadusele neid aidata. Selleks on oluline, et igas piirkonnas oleks olemas vastav spetsialist ja toimiks võrgustikutöö. Haldusreformi järel tekkinud suurtes omavalitsusüksustes on loodud lastekaitse spetsialistide kohad, mis varasemalt mõningates väikestes valdades võisid puududa. Teema on aktuaalne, kuna haldusreform avaldas eelduste kohaselt positiivset mõju ka lastekaitse valdkonnale.

Käesoleva töö fookuses on kaks Põlva maakonna valda – Põlva ja Räpina. Ühinemise järel tekkinud Põlva valla moodustavad lisaks endisele Põlva vallale veel neli naabervalda. Räpina valla moodustavad lisaks Räpina vallale kaks valda.

Käesolev bakalaureusetöö koosneb neljast osast. Esimene osa annab ülevaate haldusreformi ja kohalike omavalitsustega seonduvast, sealhulgas ka kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöö ülesannetest ning kirjeldab Põlva ja Räpina valda. Teoreetiline osa lõppeb probleemipüstitusega, mis sisaldab töö eesmärki ja uurimisküsimusi. Töö teises osas on kirjeldatud uurimismeetodit, uurimuse käiku ja uurimuses osalejaid ning andmete kogumise protsessi. Kolmandas osas on esitatud saadud tulemuste analüüs ja arutelu, milles on seotud omavahel tulemused ja kirjanduslikud allikad. Töö lõppeb kokkuvõttega tehtud uurimusest.

Töö eesmärk on välja selgitada, millist mõju on 2017. aastal toimunud haldusreform avaldanud lastekaitse valdkonnale Põlva ja Räpina vallas, lähtudes ametnike kogemustest. Töö eesmärgist lähtuvalt on sõnastatud ja esitatud järgnevad uurimisküsimused:

1. Milline on ametnike suhtumine haldusreformi (enne ja peale toimumist)?
2. Milliseid peamisi muudatusi tõi haldusreform endaga kaasa KOV lastekaitse korralduses?
3. Kuidas on haldusreform mõjutanud lastekaitsetööd?

1. TEOREETILINE ÜLEVAADE

Töö teoreetiline ülevaade on jagatud viieks erinevaks osaks. Esimeses osas on välja toodud haldusreformi mõisted ja selle olemus. Eraldi alateemana on selle osa all põhjendatud haldusreformi vajalikkus ja käsitletud tema eesmäärke. Järgmine osa käsitleb lühidalt Eesti haldusjaotuse ajalugu ning 2017.aastal toimunud haldusreformi. Kolmas osa kirjeldab kohalike omavalitsuste olemust, struktuuri ja ülesandeid. Neljandas osas on välja toodud lastekaitse korraldamine riiklikul ja kohalikul tasandil. Töö teoreetilise osa viimane peatükk kirjeldab Põlva ja Räpina valdasid ning annab ülevaate nende lastekaitse korralduslikust poolest.

1.1. Haldusreformi olemus ja mõiste

Töö järgnevate osade, sealhulgas ka uurimuse mõistmiseks, on oluline välja tuua haldusreformi olemus ja mõiste. Haldusreformi mõiste on lahti kirjutanud Sulev Mäeltsemees (2012), kes mõistab haldusreformi kui radikaalseid muudatusi. Mäeltsemees leiab, et haldusreform peab hõlmama erinevate tasandite (riigi kesk-, regionaalse- ja kohaliku tasandi) vaheliste seoste arendamist nendes osades, mis puudutavad õiguslikke, majanduslikke ja juhtimisalaseid punkte (Mäeltsemees, 2012).

Käesoleva töö kontekstis on oluline tähelepanu pöörata ka mõistele haldusterritoriaalne reform ja avada selle sisu. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (RT I 1995, 29, 356) kohaselt mõistetakse haldusterritoriaalse korralduse all territooriumi jagunemist haldusüksusteks ning haldusterritoriaalse korralduse muutmine tähendab haldusüksuste arvu vähenemist või uute moodustamist. 2017. aastal toimunud haldusreformi kontekstis võib seda mõista ka kui omavalitsusüksuste ühinemist.

Lisaks Mäeltsemehele (2012) on haldusreformiga seonduvaid mõisteid on defineerinud ka Arno Almann ja Urmas Alumäe. Alumäe ja Almann (2009: 112) on defineerinud kolme olulisemat haldusreformiga seonduvat mõistet järgnevalt:

1. territoriaalne reform – selle kohaselt muudetakse maakondade, valdade ja linnade piire;
2. haldusreform - riigi halduspiirkondade muutmine, avaliku teenuse piirkondade kehtestamine riigi poolt või kohaliku omavalitsus üksuste koostööpiirkondade moodustamine seaduse alusel;

3. haldusterritoriaalne reform – kõik eelnevalt kirjeldatu toimub korraga (Alumäe ja Almann, 2009: 112).

Eraldi on neil jäänud defineerimata haldusterritoriaalse korralduse muutmine. Täpsemalt kehtestati 2016. aastal jõustunud haldusreformiseaduse (RT I, 21.06.2016, 1) §2 kohaselt kaks peamist viisi haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks:

1. esimene viis hõlmab kahe või enama kohaliku omavalitsuse üksuse ühinemist, mille tulemusena moodustub uus kohaliku omavalitsuse üksus;
2. teine viis on ühe kohaliku omavalitsuse üksuse suurenemine tänu ühe või mitme kohaliku omavalitsusega liitumisele (RT I, 21.06.2016, 1).

Haldusterritoriaalse korralduse muutmise kui tegevuse olemus kattub mingil määral ka Almanni ja Alumäe (2009) territoriaalse reformi mõistega. Seda seetõttu, et nende territoriaalse reformi definitsiooni kohaselt toimub piiride muutmine, mida võib kaasa tuua haldusterritoriaalse korralduse muutmine, kuna see hõlmab endas uute valdade teket ja nende arvude vähenemist läbi olemasoleva valla suurendamise.

1.1.1. Haldusreformi vajalikkus ja eesmärgid

Enne 2017.a. haldusterritoriaalset reformi oli Eestis suur ebaühtlus kohalike omavalitsuste võimekuses ja ka suuruses - pealinn Tallinn 426 538 elanikku ja väikesaar Piirissaar 99 elanikku (Noorkõiv, 2018: 274). Domineerisid väikesed kohalikud omavalitsused, mis peale haldusreformi omavahel liitusid. Haldusreformi tagajärjel tekkisid suuremad omavalitsusüksused, mis eelduste kohaselt pidid paremini toime tulema neile määratud ülesannetega. Haldusreformiseaduses sätestati omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteerium, mis nägi ette moodustada selliseid kohaliku omavalitsuse üksusi, kus elab vähemalt 11 000 elanikku (RT I, 21.06.2016, 1). Ekspertide hinnangul on ka alates 5 000. elanikuga omavalitsustes võimalik tõsta võimekuse taset (Haldusreformi kontseptsioon, 2015). Suurem elanike arv oli oluline selleks, et haldusreformi eesmäärke saaks edukalt ellu viia.

Haldusreform oli Eestis vajalik mitmetel põhjustel, kuid peamine oli kohalike omavalitsuste vähene võimekus täita neile seadusega määratud ülesandeid. Leiti, et kohalike omavalitsuste võimekus avalike teenuste osutamisel on ebaühtlane ja ei ole alati piisav (Haldusreform, i.a). Probleem oli täiesti olemas ning vajadus haldusreformi läbiviimiseks oli igati õigustatud.

Haldusreformiseaduse (RT I, 21.06.2016, 1) kohaselt on haldusreformi eesmärgiks kohalike omavalitsusüksuste võimekuse kasvu toetamine järgnevates punktides: avalike teenuste pakkumisel, konkurentsivõime suurendamisel, ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel ja arengueelduste kasutamisel. Eesmärgi täitmise puhul oli olulisel kohal iseseisvate kohalike omavalitsus üksuste moodustamine, kes tulevad toime kohaliku elu juhtimise ja korraldamise ning ülesannetega, mis tulenevad seadusest (RT I, 21.06.2016, 1). Taheti, et kohalikud omavalitsused saaksid iseseisvalt täita kõik neile pandud ülesanded ning oleksid piisavalt võimekad soodustama kohalikku arengut ja sealjuures rahuldaksid inimeste vajadusi võimete piires. Olulisel kohal oli haldusreformi ellu viimise puhul ka lähtumine riigivalitsemise reformi eesmärkidest, mis näeb ette kulude kokkuhoiu ning avalike teenuste kättesaadavuse ja parema kvaliteedi tagamise (RT I, 21.06.2016, 1). Haldusreformi kontseptsioonis on kirja pandud veel kaks eesmärki, mis otseselt ei kajastu haldusreformiseaduses. Nendeks eesmärkideks on:

1. Tugevam kohalik esindus- ja osalusdemokraatia, mis loob inimestele suuremad võimalused kaasa lüüa kohaliku omavalitsemise teostamisel.
2. Uued omavalitsusüksused moodustavad territoriaalse terviku, mis on loogiline ning arvestab piirkonna eripäraga (Haldusreformi kontseptsioon, 2015).

Haldusreform oli vajalik, kuna piirkonnad olid ebaühtlaselt arenenud ning nende võimekused samuti. Selleks, et riik saaks korralikult toimida ja inimeste vajadused kaetud, on oluline, et kohalikud omavalitsused oleksid piisavalt võimekad, et pakkuda inimesele abi ja tuge vastavalt tema vajadustele. Suuremad omavalitsusüksused on võimelised seda tegema, kuna on kokku koondatud palju spetsialiste, kes kõik tegutsevad üheskoos parema süsteemi nimel. Kokkuvõttes oligi haldusreformi eesmärgiks luua omavalitsusüksusi, mis oleks võimelised pakkuma kvaliteetseid ja kättesaadavaid avalikke teenuseid ning arendama piirkondi ühtlasemalt.

1.2 Haldusreform Eestis, lühiajalugu

Haldusreform ja sellega seonduv on Eestis olnud nähtaval kohal pikka aega. Suuremat rõhku hakati kohalikele omavalitsustele pöörama 1989. aastal, mil sai alguse ka omavalitsusliku haldussüsteemi taastamine (Uuet, 2002). Võeti vastu suurel hulgal uusi seadusi ja nende põhjal algatati muudatusi territoriaalses halduses. Loodi kahetasandiline haldussüsteem – ühe tasandi moodustasid linnad, vallad ja alevid ning teise maakonnad ja linnad, mis olid vabariikliku alluvusega (Uuet, 2002). Peagi toimus omavalitsusüksuste

süsteemis uus ja oluline muudatus. Varasem kahetasandiline haldussüsteem muudeti 1993. aastal uue põhiseadusega ühetasandiliseks ja Eesti Vabariigi kohaliku omavalitsusüksustena sätestati võrdsete õigustega vallad ja linnad (Uuet, 2002).

Olulisi muudatusi haldusjaotuses toimus ka järgnevatel aastatel. Aastatel 1996-2014 ühines Eestis vabatahtlikult 71 valda ja linna, millede asemele tekkis 30 uut kohaliku omavalitsuse üksust (Haldusreform, i.a). See näitab, et vajadus ümberkorralduste järele on olemas. Vastu on võetud mitmeid haldusterritoriaalsete muudatuste tegemist soodustavaid seadusi, millega hõlbustada selle toimimist ja teadvustada täpsemaid kohustusi. 2004. aastal, võttis Riigikogu vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse (RT I 2004, 56, 399). Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise seaduse §1 kohaselt on nimetatud seaduse eesmärgiks kohalike omavalitsuste ühinemise soodustamine ja haldusjaotuse korrastamine mille tulemusel paraneb teenuste kättesaadavus ja kvaliteet ning erinevate kohalike omavalitsuste koostöö. Kokkuvõttes soodustas ja julgustas seadus kohalikke omavalitsusi ühinema.

Haldusreform tõusis veelgi päevakorralisemaks teemaks 2015. aastal, kui kohaliku halduse reformi ekspertkomisjon kiitis heaks Eesti Vabariigi Valitsuse haldusreformi idee (Klopets, 2015). Sellega seoses võeti 2016. aasta juulis vastu haldusreformiseadus (RT I, 21.06.2016, 1), millega sätestati haldusterritoriaalse korralduse muutmise alused ja pandi paika kindlad kriteeriumid, õigused ja kohustused. Seadus lõi aluse haldusreformi läbi viimiseks, tuginedes ühtsetele kohustustele ja kriteeriumitele. 2017. aastal viidi läbi pikalt planeeritud haldusreform, mille tulemusel liitusid erinevad omavalitsusüksused ning senise 213 omavalitsusüksuse asemel jäi järele 79 (Haldusreform, i.a). Taoline muutus omavalitsusüksuste arvus on kooskõlas haldusreformi eesmärgiga – luua suuremad ja võimekamad omavalitsusüksused. Tegelikult on võimekusest ilmselt veel vara rääkida, kuid mõne aja möödudes ja muutustega kohanemise järel, saab selle fookusesse võtta.

1.3 Kohaliku omavalitsuse olemus, struktuur ja ülesanded

Kohalik omavalitsus on võimuorgan, mis on inimestele kergesti kättesaadav ning omavalitsusüksusteks on vallad ja linnad. Mäeltsemees (2002) on öelnud, et kohalikku omavalitsust kiputakse igapäevaelus ekslikult mõtestatama rohkem valla- või linnavalitsusena. Taoline mõistmine või arusaamine võib inimestel tuleneda sellest, et kohaliku omavalitsuse üksusteks on vallad ja linnad. Seetõttu on oluline lahti kirjutada, mis on kohalik omavalitsus ning milliselt see on struktureeritud.

Kohaliku omavalitsuse mõistet on palju lahti kirjutatud erinevates seadustes ja dokumentides. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558) § 2 alusel on kohalik omavalitsus demokraatlikult moodustatud võimuorgan, millel on kohustus korraldada ning juhtida kohalikku elu seaduse alusel. Sealhulgas tuleb silmas pidada elanike huve ja vajadusi (RT I 1993, 37, 558). Antud mõistest lähtudes on kohalik omavalitsus rahva abil valitud võimuorgan, mis juhib kohalikku elu seaduse alusel.

Veelgi täpsemalt ja pikemalt on kohaliku omavalitsuse mõiste defineeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95) artiklis 3. Selle kohaselt on kohalik omavalitsus kohalik võimuorgan, millel on õigus ja võime korraldada ja juhtida nende vastutusalas olevat ühiskonnaelu (RT II 1994, 26, 95). Nimetatud õigus kuulub ühetaoliste ja üldiste valimiste teel valitud nõukogu (volikogu) liikmetele (RT II 1994, 26, 95).

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas kirja pandud definitsioon kohalikule omavalitsusele on ülevaatlik, arusaadav ja lihtsasti mõistetav. See annab edasi tähtsaima informatsiooni ning mainib ära ka esinduskogu ehk volikogu, kellel on kohalikes omavalitsustel kandev roll. Samas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses olev mõiste on kompaktne ning annab samuti edasi kõik vajaliku.

Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas olevas omavalitsuse mõistes on otsesemalt puudutatud volikogu, mis on olulisel kohal kohalike omavalitsuste struktuuris. Elanike poolt valitud volikogu juhib ja korraldab kohaliku omavalitsuse tegevusi ning on ametis neli aastat (Kohalikud omavalitsused, i.a). Seetõttu on elanikel ühtlasi nii vastutus kui võimalus otsustada, millises suunas nende linn või vald liikuma hakkab. Volikogul on seaduse alusel mitmeid ainupädevusi. Käesoleva töö kontekstist lähtudes on olulisemateks ainupädevusteks nende õigus moodustada osavaldu või linnaosasid ja muuta omavalitsusüksuse piire ning võtta vastu kohaliku omavalitsuse arengukava või põhimäärus (Kohalikud omavalitsused, i.a). Volikogu nimetab ametisse linna- või vallavalitsuse, mida juhib vastavalt kas linnapea või vallavanem (Kohalikud omavalitsused, i.a). Linnapea või vallavanem juhib valitsust, kuid sealhulgas ka omavalitsuse administratsiooni- osakondi või väiksemates omavalitsusüksustes valdkonna eest vastutavat erialaspetsialisti (Kohalikud omavalitsused, i.a).

Kohalikul omavalitsusel on palju erinevaid ülesandeid, milledest peamine – kohaliku elu korraldamine ja juhtimine - tuli välja ka käsitletud mõistetes. Põhiülesanne ei ole aja jooksul palju muutunud, kuna juba kohaliku omavalitsussüsteemi taastamise algul Eesti

Vabariigis oli kohalike omavalitsuste ülesandeks lahendada kohalikke küsimusi lähtuvalt territooriumite iseärasustest ja elanike huvidest (Reimets, 1998).

Omavalitsustele pandud ülesanded jaotuvad kohustuslikeks ja vabatahtlikeks ülesanneteks (Haljaste, Keskpaik, Noorkõiv, Pirso ja Sepp, 2007). Vabatahtlikud ülesanded on kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse (RT I 1993, 37, 558) § 6 lg 3 alusel need kohalikku elu puudutavad ülesanded, mis ei ole seadusega antud kellegi teise korraldada ja otsustada. Kohustuslikud ülesanded on need, mille täitmine on paika pandud riigi poolt seaduse alusel (Haljaste jt, 2007). Kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse §6 tulenevalt on omavalitsusüksuste üheks ülesandeks sotsiaalteenuste osutamise korraldamine ja sotsiaaltoetuste ning muu sotsiaalse andmine (RT I 1993, 37, 558). Kohalike omavalitsuste poolt korraldatavaid sotsiaalteenuseid on kokku 13 ning kõik need tuleb inimestele teha võimalikult lihtsasti kättesaadavaks. Sotsiaalteenused, mida kohalikud omavalitsused on kohustatud osutama on sotsiaalhoolekande seaduse § 17 alusel on järgmised:

1. koduteenus;
2. väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus;
3. tugiisikuteenus;
4. täisealise isiku hooldus;
5. isikliku abistaja teenus;
6. varjupaigateenus;
7. turvakoduteenus;
8. sotsiaaltransporditeenus;
9. eluruumi tagamine;
10. võlanõustamiseteenus;
11. lapsehoiuteenus;
12. asendushooldusteenus;
13. järeelhooldusteenus. (RT I, 30.12.2015, 5)

Osutavad teenused on mitmekülgsed ja nad katavad inimeste erinevaid vajadusi. Teenuste ja toetuste loetelu võib omavalitsusüksuste lõikes erineda, kuid oluline on, et minimaalsed vajadused saaksid kaetud. Kohalikud omavalitsused maksavad välja mitmesuguseid toetusi, mis jagunevad sissetulekutest sõltuvateks ja sõltumatuteks ehk universaaltoetusteks. Näiteks maksavad kohalikud omavalitsused toimetulekutoetust, mis

on sissetulekust sõltuvaks toetuseks (Toimetulekutoetus, i.a). Universaaltoetuse alla lähevad näiteks sünni- ja koolitoetused, kuna neid makstakse sõltumata sissetulekust.

Lisaks erinevate sotsiaaltoetuste- ja teenuste osutamisele ning kohaliku elu korraldamisele on kohaliku omavalitsuse vastutusel veel näiteks eakate hoolekande ja valla- või linnasisese ühistranspordi korraldamine (RT I 1993, 37, 558). Samuti tuleb vastutada linna või valda puudutava heakorra eest (RT I 1993, 37, 558). Nimetatud ülesandeid peab kohalik omavalitsus täitma siis, kui need ei ole seadusega antud kellelegi teisele (RT I 1993, 37, 558). Kohaliku omavalitsuse vastutada on terve piirkonna üldise arengu eest, seetõttu on nende kanda ja täita nii suur hulk ülesandeid.

1.4 Lastekaitse korraldamine riiklikul ja kohalikul tasandil

Lastekaitse on meie ühiskonnas oluline ja vastutusrikas roll. Lastekaitse on osa sotsiaaltööst ning see on orienteeritud tööle nii laste kui ka lastega peredega ning peamiselt hõlmab see perede toimetuleku toetamist laste kasvatamisel, sealhulgas ka hooldamisel, ning laste õiguste kaitset ja heaolu tagamist (Viira, 2017: 8). Lastekaitse on justkui üks hoolimise vorme, mis eeldab võimet näha ja mõista maailma läbi lapse silmade (Kolga, 2006). Seetõttu on oluline, et lastekaitse oleks korraldatud võimalikult läbimõeldult ja struktureeritult. Eestis korraldatakse lastekaitset riiklikul ja kohalikul tasandil. Riiklikul tasandil korraldab lastekaitset Vabariigi Valitsus, lastekaitse nõukogu, Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet ning kohaliku tasandi lastekaitset korraldab kohalik omavalitsus (Lastekaitse, i.a).

Vabariigi Valitsuse ülesannete hulka kuulub lastekaitse korraldamisel riiklike strateegiate, seaduseelnõude jm õigusaktide väljatöötamine ja kinnitamine ning muuhulgas tuleb neil tagada ka lastekaitse jätkusuutlik rahastamine (RT I, 06.12.2014, 1) § 12. Riik koostab igal aastal eelarve, milles kajastuvad erinevatele valdkondadele eraldatavad summad. Riigieelarvest rahastatakse mitmeid lastele ja peredele mõeldud toetuseid ja teenuseid. Näiteks igakuised peretoetusi, milledeks on lapsetoetus, lapsehooldustasu, üksikvanema lapse toetus, eestkostetava või hooldatava lapse toetus ja lasterikka pere toetus (Pere- ja lastetoetused, i.a).

2017. aastal moodustati lastekaitse nõukogu, mille esimees on sotsiaalkaitseminister (Lastekaitse nõukogu moodustamine, 2017). Nõukogu koosseisu kuuluvad erinevad

ministrid ning mitmete liitude esindajad (Lastekaitse nõukogu moodustamine, 2017). Lastekaitse nõukogu seab riigi lastekaitsepoliitika eesmärgid, esitab Vabariigi Valitsusele lastekaitset puudutavaid ettepanekuid ja jagab soovitusi valdkondadeülese ennetustegevuse kohta, mis puudutab lastekaitse valdkonda (RT I, 06.12.2014, 1) § 13. Kokkuvõtvalt saab öelda, et lastekaitse nõukogule koondub lastekaitse alane informatsioon, mille alusel kujundatakse laste ja pere poliitikat (Lastekaitse, i.a)

Sotsiaalministeeriumil on mitmesuguseid lastekaitse korraldamist puudutavaid ülesandeid. Üldiselt võttes tuleb Sotsiaalministeeriumil korraldada riiklikku lastekaitset ning kujundada laste ja pere poliitikat (Lastekaitse, i.a). Sotsiaalkindlustusametil on palju ülesandeid: viib riikliku lastekaitsepoliitika ellu, rakendab erinevaid strateegiaid ja koordineerib valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd ning ennetustegevust (RT I, 06.12.2014, 1) § 15. Samuti nõustab Sotsiaalkindlustusamet kohaliku omavalitsuse ametnike lastekaitse juhtumite lahendamisel (RT I, 06.12.2014, 1) § 15. Nii nagu mitmed muud riikliku halduse küsimused, näiteks politsei ja päästeameti tegevus, on ka lastekaitse korraldatud nelja regiooni tasandil (regionaalse üksuse abiga).

Kohalikul tasandil korraldab lastekaitset kohalik omavalitsus. Kohaliku omavalitsuse korraldada on lastekaitse kohalikul tasandil ning tema ülesandeks on luua vajalikud ja sobivad tingimused laste õiguste ja heaolu tagamiseks oma vallas või linnas (Lastekaitse, i.a). Lastekaitseaduse (RT I, 06.12.2014, 1) § 17 lg 1 kohaselt on kohalikul omavalitsusel lastekaitse korraldamisel järgmised ülesanded:

1. lapse õiguste ja heaolu tagavate põhimõtete järgimine kohaliku omavalitsuse arengukavas;
2. lapse õigusi ja heaolu tagavate programmide ja projektide väljatöötamine ning nende rakendamine oma haldusterritooriumil last ohustavate riskide ennetamiseks ja vähendamiseks;
3. abivajavast lapsest teada saamisel viivitamata lapse abivajaduse hindamine ja lapse abistamiseks meetmete pakkumine;
4. perekonnast eraldatud lapsele ja tema perekonnale meetmete pakkumine;
5. kohaliku omavalitsuse üksuse hallatavate lasteasutuste sisehindamise üle teenistusliku järelevalve korraldamine;

6. lapse arengut toetava keskkonna loomiseks ning laste, lastega perede ja lapsi kasvatavate isikute toimetuleku parandamiseks oma haldusterritooriumil vajaliku teabe kogumine laste ja perede olukorra ning vajaduste kohta;
7. riikliku järelevalve teostamine käesolevas seaduses sätestatud alustel (RT I, 06.12.2014, 1).

Kokkuvõtlikult öeldes toimub riiklikul tasemel lastekaitse valdkonna pidev arendamine ning õigusaktide, eelnõude ja strateegiate väljatöötamine. Pannakse paika erinevaid eesmärgi, koordineeritakse valdkondade vahelist koostööd, viiakse ellu poliitikat ja palju muud. Seevastu kohalikul tasemel toimub otsene lastekaitsetöö. Lastekaitseseadusega (RT I, 06.12.2014, 1) on paika pandud, et kohalik omavalitsus peab looma kõik tingimused, et täita määratud ülesanded ning vajadusel tuleb moodustada laste ja perede komisjon. Laste ja perede komisjon peaks toetama valdkondade vahelist koostööd ja ühiste otsuste tegemist (Laste ja perede komisjoni loomisest, 2018).

1.5 Põlva ja Räpina valdade kirjeldus, lastekaitse korraldus

Põlva vald

Põlva vald on haldusreformi järel tekkinud uus omavalitsusüksus, mis tekkis Laheda, Ahja, Mooste, Vastse-Kuuste ja Põlva valdade ühinemise järel (Ühinemine 2017, i.a). Haldusreformi järel moodustunud Põlva vallas on ligikaudu 14 600 elanikku (Ühinemine 2017, i.a). See tähendab, et uue omavalitsusüksuse elanike arv vastab haldusreformiseaduses sätestatud soovitusliku elanike arvule. Suurem omavalitsusüksus tähendab omakorda ka rohkem tööd ametnikele, kuna piirkonnad, mida tuleb katta, on suuremad ja kliente rohkem. Ehkki haldusreformi eesmärgi seisukohalt peaksid suuremad omavalitsused olema võimekamad ning suutma pakkuda kõike efektiivsemalt.

Põlva valla sotsiaalosakonnas on kokku 10 ametikohta, millest hetkeseisuga on täidetud 9 (Sotsiaalosakond, i.a). Sotsiaalosakonna moodustavad: osakonna juhataja, sotsiaaltöö peaspetsialist, 4 sotsiaaltööspetsialisti ja 3 lastekaitsepspetsialisti (Sotsiaalosakond, i.a). Sotsiaaltöötajatel on vastuvõetud ka teenuskeskuses, kuid lastekaitsetöötajate vastuvõetud toimuvad ainult valla keskses – Põlvas. Põlva valla kaks lastekaitsepspetsialisti tegelevad otseselt lastekaitsega, kuid kolmanda tegevusvaldkonnaks on puuetega laste hooldus ja teenused (Sotsiaalosakond, i.a). Põlva vallas oli enne ühinemist koostatud laste ja perede heaolu profiil, milles sätestati, et on oluline teha otsuseid, mis toetavad laste ja perede

heaolu ning sealhulgas omavad positiivset mõju pikas perspektiivis (Põlva valla arengukava aastateks 2019–2030, 2018). Profiili on täiendatud ja täna haarab ta kogu ühendvalda.

Kohalikel omavalitsustel tuleb osutada erinevaid teenuseid ja toetusi. Teenused, mida tuleb osutada on sätestatud sotsiaalhoolekande seadusega – need on täpsemalt välja toodud töö teoreetilise ülevaate kolmandas osas. Põlva vald maksab enda eelarvest järgnevaid laste ja lastega perede jaoks olulisi sissetulekust mittesõltuvaid toetusi: sünnitoetus, esimesse klassi astuja toetus ja jõulutoetus (Põlva valla arengukava..., 2018). Toetused, mida makstakse sissetulekust sõltuvalt ja on olulised laste ja lastega perede jaoks on järgnevad: koolitoetus (siia alla kuulub ka huvihariduse toetus), laste- ja noorte laagritoetus, toidukulutoetus, ühekordne toetus (Põlva valla arengukava..., 2018). Lisaks makstakse sihtgrupist tulenevaid toetusi – puudega lapse hooldajatoetus ning raske ja sügava puudega lapse sotsiaalteenuste toetus (Põlva valla arengukava..., 2018). Riigieelarvest makstakse ka toimetulekutoetust ja tasutakse asendushooldusteenuse eest (Põlva valla arengukava..., 2018). Toetuste nimekiri on pikk ning see peaks katma erinevaid vajadusi.

Räpina vald

Räpina vallaga ühinesid haldusreformi käigus Meeksi ja Veriora vallad (Omavalitsuste ühinemine, i.a). Peale ühinemist moodustunud uues Räpina vallas on kokku 6417 elanikku (Tutvustus ja asukoht, i.a), mis tähendab, et täidetud on haldusreformiseaduses sätestatud soovituslik elanike arv. Samas Põlva vallaga võrreldes on Räpina vallas poole vähem elanikke.

Räpina valla sotsiaalosakonnas on kokku 7 töötajat, kuid ametikohti on tegelikult 9 (Kontaktid, i.a). Sotsiaalosakonna moodustavad: sotsiaalhoolekandespetsialist (osakonna juhataja), neli sotsiaaltöõspetsialisti ja lisaks kaks hooldustöötajat (Kontaktid, i.a). Igal sotsiaaltöõspetsialistile on määratud kindlad Räpina valla külad, milles sotsiaaltööd korraldada. Lastekaitse spetsialistide kohad on struktuuris samuti olemas, kuid kumbki pole hetkel täidetud. Kui Räpinas oli veel lastekaitse spetsialisti ametikoht täidetud, siis korraldas ta lastekaitsetööd terves piirkonnas ning tegeles ka puuetega laste hoolduste ja toetustega.

Iga kohalik omavalitsus maksab elanikele sotsiaaltoetusi ja osutab erinevaid teenuseid. Räpina vallas on kohaliku omavalitsuse poolt järgmised laste ja lastega perede jaoks olulised sissetulekust mittesõltuvad toetused: sünnitoetus, esimesse klassi astuja toetus,

kooliaasta alguse toetus, koolilõputoetus, lasteaia toidutoetus ja laste jõulupakitoetus (Räpina valla arengukava aastateks 2019-2030, 2018). Avalduse alusel ja sissetulekust sõltuvad toetused, mis on olulised laste ja lastega perede jaoks on Räpina vallas järgmised: laste laagri toetus, koolisõidutoetus, koolitoidutoetus, laste prillitoetus ja kutsekooli õpilaste toetus (Räpina valla arengukava..., 2018). Samuti makstakse ka riiklike toetusi. Räpina valla arengukavas on välja toodud lastekaitse valdkonda puudutavatest probleemidest järgmised: riskiperede halb sotsiaalne olukord, lastevanemate passiivsus ja tugiperede puudus (Räpina valla arengukava..., 2018). Probleemide lahendamiseks on välja pakutud mitmeid arenguvõimalusi. Pikaajalised arengu suundumused on neil ennetustööga seotud projektide läbiviimine, laste vajaduste ja huvide eest seismine, perepäevade korraldamine ning riskiperede kogukonda uuesti sidumine ja tõhusa ning toimiva koostöövõrgustiku loomine perede ja valla vahel (Räpina valla arengukava..., 2018).

PROBLEEMISEADE

Toimunud haldusreformiga moodustati suuremad kohalikud omavalitsused, et oleks tagatud piirkondade võrdsem areng ning avalike teenuste osutamine ja kättesaadavus paraneks (RT I, 21.06.2016, 1). Samas on suuremates omavalitsustes rohkem elanike ja laiemad piirkonnad, mis omakorda võib tähendada suuremat töökoormust ametnikele.

Haldusreformi järel on tehtud erinevaid uuringuid, hindamaks millised on ühinemiste tagajärjed ning kuidas reformi läbi viimine on õnnestunud. Peamiselt on uuritud, mis läks hästi ja mida saaks edaspidi paremini teha. Silma ei ole jäänud uuringuid, milles kajastatakse põhjalikumalt ametnike kogemusi ja seda, kuidas nemad hindavad haldusreformi mõju. Eriti varju on jäänud lastekaitse valdkond, mis on samuti kohalike omavalitsuste korraldada. 2018. aastal ilmus RAKE uuring, mille autorid on Sepp, Noorkõiv ja Veerma (2018), nad on hinnanud lastekaitsetöö võimekust kohalikul tasandil enne haldusreformi toimumist. Uuriti, millistel tasemetel asuvad kohalikud omavalitsused, kui võtta arvesse nende võimekust lastekaitse valdkonnas. Uuringu tulemustest selgus, et üle poole omavalitsustest ei ole piisavalt võimekad (Sepp jt, 2018). Saadud tulemustele tuginedes saab väita, et haldusreform võis olla üks viis olukorra parendamiseks, kuna prooviti moodustada võimekamaid omavalitsusi, kes tuleksid kõikide ülesannetega hakkama. Seetõttu on oluline uurida haldusreformi mõju lastekaitse valdkonnale, käesolevas töös tuginetakse ametnike kogemustele.

Käesoleva töö eesmärk on välja selgitada, millist mõju on 2017. aastal toimunud haldusreform avaldanud lastekaitse valdkonnale Põlva ja Räpina vallas, lähtudes ametnike kogemustest. Töö eesmärgist lähtuvalt on sõnastatud ja esitatud järgnevad uurimisküsimused:

1. Milline on ametnike suhtumine haldusreformi (enne ja peale toimumist)?
2. Milliseid peamisi muudatusi tõi haldusreform endaga kaasa lastekaitse korralduses?
3. Kuidas on haldusreform mõjutanud lastekaitsetööd?

Uuringu tulemusel tekib ülevaade Põlva ja Räpina valla ametnike kogemustest seoses haldusreformiga. Samuti sellest, milliseid muudatusi on nende kogemuste põhjal haldusreform endaga kaasa toonud lastekaitse valdkonnas ning kuidas see mõjutab lastekaitsetööd.

2.METOODIKA

Töö uurimusliku osa läbiviimiseks on kasutatud kvalitatiivset uurimisviisi. Kvalitatiivne uurimisviis on suunatud inimeste kogemuste ja arusaamade mõistmisele (Laherand, 2008: 20), mistõttu on kvalitatiivne uurimismeetod antud teema kontekstis sobilik. Käesolevas peatükis on käsitletud andmekogumis- ja analüüsimeetodeid. Samuti on välja toodud uurimuses osalejad, eetika ja uurimuse käik, milles kirjeldan protsessi põhjalikumalt. Viimase osana on välja toodud eneserefleksioon, milles analüüsin intervjuude käigus enne ja pärast tekkinud tundeid.

2.1. Andmekogumismeetod

Andmekogumismeetodiks on antud töö puhul poolstruktureeritud intervjuu. Poolstruktureeritud intervjuu puhul on olemas intervjuukava, kuid seal olevate küsimuste järjekorda on võimalik muuta ning lisada täpsustavaid küsimusi (Lepik, Harro-Loit, Kello, Linno, Selg ja Strömpl, 2014). Intervjuude jaoks on koostatud ainult üks intervjuukava, mille abil viisin läbi kõik intervjuud. Intervjuukavad on koostatud lähtuvalt töö eesmärgist ja uurimisküsimustest.

Viisin läbi individuaalintervjuud, mis tähendab, et intervjuu toimus korraga ainult ühe intervjuueeritavaga, et oleks võimalik arutada käsitletavaid teemasid privaatsetl (Lepik jt, 2014). Kuna intervjuud on läbi viidud korraga ühe intervjuueeritavaga, siis ei ole võimalik, et vastused on mõjutatud kellegi teise vaateväljast või arvamusest.

2.2. Andmeanalüüsi meetod

Andmeanalüüsi meetoditena on omavahel kombineeritud temaatiline ja suunatud analüüs. Suunatud analüüsi puhul on eelnevalt paika pandud kategooriad ning kodeerimist alustatakse varasemalt määratud koodidega (Laherand, 2008: 294). Minul olid alguses kategooriad paigas, mis lähtusid uurimisküsimustest ning kodeerima hakkasin kindlaks määratud koodidest. Samas pöörasin kodeerimise käigus tähelepanu ka uutele teemadele, mis intervjuude käigus välja tulid. Selliselt lähenetakse temaatilises analüüsis, mis aitab keskenduda uurimuses osalejate jaoks olulisele (Kalmus, Masso ja Linno, 2015). Pidasin vajalikuks kahte meetodit kombineerida, kuna sedasi saab täpsemad ja ülevaatlikumad kategooriad. Ühtlasi on uurimuses osalejate tõlgendused ja nende jaoks oluliseks peetava informatsiooni kajastamine antud töö eesmärgist lähtuvalt tähtis.

2.3. Uurimuses osalejad

Uurimuses osales kolm valla töötajat (ametnikku), kellest kaks töötavad ühes vallas. Kõikidel töötajatel on kohalikus omavalitsuses töötamise kogemus küllaltki pikk, kahel töötajal 7. aastat ja ühel 25. Uurimuses osalejate valimisel pidasingi eelkõige oluliseks, et nad oleksid töötanud vallas ka enne haldusreformi, et võrrelda toimunud muutusi varasemaga. Algselt plaanisin teha intervjuud nelja töötajaga, kuid viimasel hetkel selgus, et ühe intervjuueeritavaga on intervjuu läbiviimine raskendatud. Kuid tegu on uurimusega, mille fookuses on inimeste isikliku kogemuse uurimine, selle kirjeldamine ja tõlgendamine, siis valitakse väike hulk osalejaid (Laherand, 2008: 20), mistõttu sobis teha intervjuusid ka kolme inimesega.

Töö teemast lähtuvalt oli alguses kohe piiritletud, millise valla ametnikud uurimuses osalevad. Kindlate kriteeriumite alusel kedagi ei valitud, kuid nagu eelnevalt välja tõin, siis oli oluliseks aspektiks töökogemus omavalitsuses enne haldusreformi.

2.4. Eetika

Uurimuses osalejaid teavitasin koheselt töö eesmärgist ja sellest, mida täpsemalt uurin. Samuti andsin teada, et uurimuses osalemine ei ole kohustuslik ja jätsin selle iga inimese otsustada. Kui olin saanud uurimises osalemise nõusoleku, siis leppisime kokku sobiva aja. Enne intervjuu alustamist palusin luba vestluse salvestamiseks, et saaksin kogu saadud informatsiooniga hiljem tööd koostada. Ükski uurimuses osaleja selle vastu ei olnud, mistõttu salvestasin kõik läbiviidud intervjuud. Samuti sai kokkulepitud, et nimesid ega ka ametinimetusi töö analüüsi osas ei kasuta, vaid asendan need koodidega. Töös ei kasuta nimesid ega ka ametinimetusi, et tagada uurimuses osalejatele anonüümsus. Kasutatud on koodid AM1, AM2 ja AM3. Lühend AM on tuletatud sõnast „ametnik“. Samuti ei ole uurimuslikus osas valdu eraldi välja toodud ning jälgisin, et analüüsi käigus ei tuleks välja ka piirkondasid iseloomustavad aspektid. Intervjuu lõppedes täpsustasin veel üle, et kogu saadud informatsiooni kasutan ainult bakalaureusetöö raames läbi viidava uurimuse eesmärgil.

2.5. Uurimuse käik

Intervjuud viisin läbi 2019. aasta aprillikuu kolmandal ja neljandal nädalal. Intervjuude ajad leppisin uurimuses osalejatega kokku individuaalselt ning lähtusin neile sobivast ajast. Intervjuude pikkus olenes töötaja varasemast kokkupuutest konkreetse valla ja haldusreformiga. Kui töötaja oli haldusreformiga rohkem kursis, siis kestis intervjuu

kauem, kui töötajaga, kes sellega ei olnud niivõrd palju kokku puutunud. Keskmiselt olid intervjuud 35 minutit pikad. Ühe uurimuses osalejaga jätkus vestlus ka peale salvestamist, kuid kuna sel ajal saadud informatsiooni ei saanud hiljem täpselt läbi töötada, siis seda ka töös ei kajasta.

Kõik intervjuud viisin läbi asutustes, kuna see oli nii uurimuses osalejatele kui ka minule kõige paremaks variandiks. Samuti võis see olla oluliseks teguriks vastuste puhul, kuna tuttavas ja teatud määral ka turvalises kohas on lihtsam vastata. Ühtlasi toimubki kvalitatiivse meetodi puhul uurimuse läbi viimine uurimuses osalejate loomulikus keskkonnas (Laherand, 2008).

Kuna kogusin andmeid poolstruktureeritud intervjuudega, siis oli vajaduse korral alati võimalus küsida täpsustavad küsimusi. Samuti esines olukordi, küsimused said vastatud juba eelneva küsimuse sees ning siis enam uuesti sama küsimust ei korratud. Läbi viidud intervjuud olid individuaalintervjuud, mis tähendab, et iga ametnikuga vestlesin eraldi.

Intervjuude alguses palusin veelkord luba diktofoni kasutamiseks ning seejärel tutvustasin töö eesmärki ja konfidentsiaalsuse poolt, et kogu informatsiooni kasutan ainult töö tegemise otstarbeks. Intervjuude käigus toetasin intervjuueeritavaid täpsustavate küsimuste ja selgitustega ning vajadusel kordasin ka küsimust. Küsimuse kordamist palju ei olnud vaja, kuid kohati oli vaja meelde tuletada küsimust, kuna mitmel korral kiputi vastusega minema liiga laialivalguvaks. Intervjuude lõpus andsin võimaluse räägitut täiendada või midagi olulist juurde lisada, kuid kõikide intervjuueeritavate arvates sai olulisim juba öeldud. Seejärel tänasin intervjuus osalejaid nendepoolse panuse eest.

2.6. Eneserefleksioon

Intervjuude läbiviimisel pidasin oluliseks, et mina, kui intervjuueerija, ei mõjutaks kuidagi uurimuses osalejate vastuseid. Vältisin omapoolseid kommentaare või liigselt suunavaid täpsustusi. Kõik tehtud täpsustused olid asjakohased ja konkreetsed. Samas olen teadlik, et võisin intervjuu kulgu mingil määral mõjutada, kuna viisin intervjuusid läbi esimest korda ja ei teadnud, kuidas oleks erinevate olukordade puhul kõige õigem käituda. Kõige rohkem võisin mõjutada intervjuud, mille viisin läbi töötajaga, kellega olin varasemalt praktika käigus kokku puutunud. Ülejäänud intervjuueeritavatega ei olnud varasemalt kokku puutunud. Muuhulgas pöörasin tähelepanu suhtluse ladusamale kulgemisele – ei tahtnud jätta n.ö ülekuulamise muljet.

Kõikide läbiviidud intervjuude puhul tekkis olukordi, mil intervjuueeritavad kaldusid küsimusest kõrvale ja rääkisid teemast liiga laialt. Nendel olukordadel oli hea, et sai lisada täpsustavaid küsimusi ning tuua uurimuses osaleja tagasi konkreetse teema juurde, kuid kohati tundsin, et seda oli raske teha. Samas taipasid intervjuueeritavad mõnikord ka ise, et minnakse teemast välja ja ei vastata küsitud küsimusele.

Intervjuusid alustades tundsin hirmu ja kartsin, et tekib ebamugavaid olukordi. Tegelikult läks kõik oodatust paremini ja üllatusin positiivselt, kuna uurimuses osalejad olid igati mõistvad ja toetavad. Samuti vastasid nad küsimustele väga põhjalikult ja avatult, mis minu arvates soodustas intervjuude ladusamat kulgu.

3. ANALÜÜS JA ARUTELU

Käesolevas peatükis analüüsin intervjuude käigus saadud informatsiooni ja seon need kirjandusega. Analüüs ja arutelu on jaotatud erinevatesse osadesse, mis on kooskõlas uurimisküsimustega. Selles peatükis kasutan intervjuudest võetud tsitaate, mis on eristatud ülejäänud tekstist kursiivkirjaga ning tsitaatidest välja jäetud osad on märgitud järgnevalt: /.../. Uurimuses osalejate nimede asemel on kasutatud koode AM1, AM2 ja AM3.

3.1. Intervjueeritavate kogemused liitumise protsessiga

Käesolevas peatükis toon välja, kuidas suhtusid ametnikud haldusreformi enne selle toimumist ning nüüd, lähtudes oma kogemusest valdade ühinemisega.

Kõik intervjueeritavad ametnikud on olnud kohalikus omavalitsuses tööl enne haldusreformi toimumist, iseloomulik on ka, et mõlemad vallad, kus töötavaid töötajaid ma intervjueerisin, on üle elanud kokku kaks liitumist. Esimene liitumine toimus mõlemas vallas, kui samanimelised vald ja linn liitusid vabatahtlikult, teine oli 2017. aastal toimunud haldusreform.

Üks uurimuses osaleja ütles, et esimene liitumine, mis puudutas linna ja valla ühinemist, pani sealse vallas paika põhilised asjad, tänu millele olid need tema arvates paigas ka enne 2017. aastal toimunud ühinemist.

AM1: „Enne haldusreformi teostamist olid põhilised asjad paigas, kuna oleme ühe haldusreformi juba üle elanud.“

Uurimuses osaleja rääkis veel, et üks liitunud vald oli võõram, mis tähendas seda, et raskem oli kohaneda, kuna ei olnud kursis sealse elukorralduste, elanike ega ka töötajatega. Tuttavate valdadega oli liitumise osas kindlam tunne, kuna oldi juba varasemalt kursis nende tegevuste ja olukorraga. Samas tõi uurimuses osaleja positiivse poole pealt ka välja, et keerulist olukorda lihtsustas asjaolu, et enne haldusreformi läbi viimist oli töögrupp, kes hindas olukorrad ära nendes omavalitsustes, mis selle vallaga ühinesid.

AM1: „See töötas läbi kõik sotsiaaltööd puudutavad küsimused - elanikud, elanike struktuur, vajaminevad teenused, olemasolevad teenused ja teenuste ühtlustamise vajaduse.“

Uurimuse käigus selgus, et haldusreformi toimumine tõi endaga kaasa ka erinevaid mõtteid ja arvamusi. Kaks erinevatest valdadest pärit töötajat ütlesid, et haldusreform tõi kaasa töömahukaid uuendusi, ehk tuli ümber teha erinevaid dokumente (määrused, korrad jne). Dokumentide ümbertegemine on suur ja ajakulukas töö, mistõttu võisid ka uurimuses osalejad selle välja tuua.

AM3: „*Esimese aasta kohta võin öelda, et läks suur energia ja tööaeg sellele, et ühtlustada neid kordasid ja saada tööd korraldusliku poole pealt toimima.*“

Ühe uurimuses osaleja vastusest kõlasid läbi võimalikud muutused ametnike koosseisus. Seda seetõttu, et ta kartis, et toimuvad muudatused ametnike koosseisus ning ei ole kindel, kas jätkab töötamist samas asutuses ja samade inimestega. Sama töötaja vastusest tuli selgelt välja ka see, et tegelikult peale haldusreformi toimumist ja mõne aja möödumist harjutakse muutustega.

AM2: „*Kas ma jätkan selles asutuses ja sellises koosseisus. /.../ Samas kui on ära olnud ja periood mööda läinud, siis oled kohanenud muutustega ja inimestega.*“

Tulles enne haldusreformi tekkinud tunnete juurde, siis uurimuses osalejad väljendasid vastakaid tundeid. Neil oli tekkinud erinevaid küsimusi ning kohati ka skeptiline suhtumine. Küsimused, mis töötajatel tekkisid puudutasid eelkõige seda, mis kasu võib haldusreformist olla ja milleks seda vaja on. Skeptiline suhtumine võib olla seotud sellega, et haldusreform viidi läbi kiiresti ning ei oldud veendunud, kas see ikka on kasulik lastekaitse valdkonnale ja omavalitsustele üldiselt.

AM3: „*Kerge skepsisega – nii enne kui nüüd tegelikult. Enne oli teadmatus kuidas, miks ja mis kasu sellest võib olla, kui üldiselt rääkida haldusreformist.*“

AM2: „*Enne oli kindlasti see tunne, et kas seda on vaja ja see ebakindluse tunne. Ärevus, mis nüüd saab, see ei puuduta niivõrd palju töö ülesandeid, vaid isikut kui ennast. /.../ Ta ei ole kindlasti meeldiv.*“

Nagu näha, otseselt haldusreformi vastu uurimuses osalejad ei olnud, vaid pigem olid neil kahtlused eesootavate muutuste ees. Samuti vastas üks uurimuses osaleja, et tema jaoks ei

ole haldusreform kindlasti meeldiv ning see ei puudutanud tema arvates otseselt töö ülesandeid, vaid teda ennast. Selle all mõtles uurimuses osaleja ilmselt seda, et ebameeldivat tunnet tekitas pigem uudne olukord ja teadmatuse selle ees, mis edasi saab. Tekkis ebakindel tunne, mistõttu suhtuti ka haldusreformi skeptiliselt.

Muutused olid suured ning eesmärgid, mida reformiga saada taheti samuti. Erinevate asjade paika seadmine ja vajalike dokumentide välja töötamine nõuab aega ja ka tööd. Kohalike omavalitsuste töötajatele võib see tunduda lisatööna. Samuti võib see tunduda ebaõiglasena, et kõrgemalt poolt tuleb otsus vallad liita, kuid valla nii öelda „üles ehitamine“ koos dokumentatsiooniga, jääb valdade ja sealsete töötajate ülesandeks. Siit võivadki tekkida kahtlused ja küsimused, kui töötajate arvates oli enne kõik oluline olemas ja toimis. Kaks uurimuses osalejat tõid välja, et liitumine kui protsess käib veel edasi ning joont ei saa alla tõmmata. Ühe ametniku sõnul püüdleval nad igapäevaselt parema töökorralduse ja püstitatud eesmärkide täitmise poole, kuid poolteist aastat on lühike aeg, et kõike korraga saavutada.

AM1: „Kiireloomulised asjad on ühtlustatud, et saaks valdkonna toimima, aga kõik veel jätkub. Ka peale uut omavalitsuste valimist toimub protsess veel edasi. Põhilised valdkonna aspektid saavad paika loksuda siis, kui uued valimised on ukse ees.“

AM3: „Me püüame, et kõik eesmärgid oleks täidetud, aga võibolla me lihtsalt ei ole jõudnud kõigeni veel. Tegelikult arvan, et see aeg on veel liiga lühike, et kõik 100% toimiks, aga sinnapoole me püüdleme, et kõik ühinenud piirkonnad saaksid ühele tasemele.“

Nende suhtumine on kooskõlas ka Sulev Valneri (2018) arvamusel, et haldusreformi lõpliku mõju on veel vara hinnata, vaja läheb teatud aega ning arvestades teiste riikide kogemusi, siis vähemalt üks volikogude valimisperiood. Sellest lähtudes võib ka kohalike omavalitsuste ametnikel aega minna, enne kui kujundatakse täielikult kindel ja lõplik seisukoht haldusreformi suhtes. Erinevate muutuste kavandamine ja nende rakendamine võtavad oma aja. Samuti tõi üks ametnikest välja, et kõigeni ei ole jõutud, millest saab välja lugeda, et tööd on haldusreformi järel palju. Seda seetõttu, et haldusreformiga taheti muuta omavalitsused võimekateks, et nad saaksid ülesannetega hakkama. Nimetatud eesmärgi täitmisel ei läinud valitsus ülesannete lihtsustamise teed, vaid pigem proovis kujundada omavalitsused ülesannetega hakkama saajateks selliselt, et võimekas oleks iga omavalitsusüksus (Mikli, 2018). Omavalitsuste võimekaks muutmisega ilmselt ei

eeldatudki seda, et liitumine üksi nad võimekateks muudab, vaid pigem protsess ise ja sellega aja jooksul kaasnevad sammud ning pisikesed muudatused.

AM1: „*Protsess käib veel edasi, pooleteise aastaga ei saa kuhugi veel joont alla tõmmata. Kiireloomulised asjad on ühtlustatud, et saaks valdkonna toimima, aga kõik veel jätkub.*“

Valla töötajate vastustest tuleb välja, et kordade ühtlustamine on hetkel kõige olulisem sellepärast, et tahetakse saada valdkond korralikult toimima. See tähendab seda, et kohalike omavalitsuste liitumine on protsess, mis algas seadusandluse kohendamise ja ühtlustamisega ning muud asjad tulevad peale seda. Alustati just erinevate asjade ühtlustamisest, et saada vallana toimima, kuid praktikate väljakujundamine ning ühine töötamine eesmärkide nimel jätkub. Töötajate vastustest tuli välja, et midagi ei ole lõpetatuks loetud ning praeguste kogemuste põhjal jätkatakse tööd, et saada omavalitsus paremini toimima. Taoline suhtumine aitab täita kohalike omavalitsuste üldist eesmärki, milleks on kohaliku elu korraldamine ja juhtimine (sealhulgas lähtudes inimeste ja piirkonna vajadustest), sest kui seadusandlus, mille alusel tegutseda on paigas, saab hakata juba tegutsema. Seadusandlus aitab määratleda kindlad reeglid ja põhimõtted ning annab võimaluse läbi rääkida, kuidas täpsemalt tegutseda. Veel selgus, et liitumise protsess tekitas uurimuses osalejates kohati skeptilisust, kuid pelgalt seetõttu, et ei olnud kindlad, kas ja kui palju on see kasuks kohalikele omavalitsustele üldiselt ja lastekaitse valdkonnale. Tehtud muutused olid suured ja ametnike jaoks tähendas see lisatööd, mistõttu võis samuti tekkida küsimusi, kuna varasemalt oli nende jaoks kõik oluline olemas ja toimis. Kokkuvõttes ei ole kogemused protsessiga veel lõppenud, vaid kestavad edasi.

3.2. Reformiga kaasnenud muudatused KOV tegevuses ja lastekaitsetöös

Järgnevas peatükis toon välja, millised on ametnike jaoks haldusreformiga kaasnenud muudatused lastekaitsetöös ja kohati ka KOV tegevuses ning kas ja kuidas need toetavad lastekaitse arengut kohalikus omavalitsuses.

Uurimuses osalevate ametnike vastustest tuli välja, et mõlemas vallas oli enne haldusreformi olemas lastekaitse spetsialist. Ühes vallas oli neid kaks, kellest üks tegeles puuetega lastega ning intervjuueeritav tõi välja, et siis ei olnud tööülesanded nii konkreetsed kui praegu. Tööülesannete konkreetsemaks muutmise võis intervjuueeritav välja tuua, kuna võib oluliseks pidada, seda et töötajad saaks lähtuda paika pandud raamistikust, mis tagab,

et kõikide vajalike asjadega tegeletakse. Ülesannete konkreetsus on positiivne ja arengut toetav, kuna kui inimesel on teada, et tema peab antud ülesannet ja just sellises mahus täitma, siis on tagatud, et ülesanne saab ka täidetud. Pole eeldust loota, et keegi teine selle ära teeb (kui ei ole kindlalt kellegi ülesannete hulka määratud).

AM3: „*Aga need tööülesanded päris nii konkreetsed ei olnud.*“

Varem, kui oli palju väikesed omavalitsusi, siis igas vallas ei olnud lastekaitsetöötajat. Haldusreformi järel on see probleem lahendatud, kuna ühinenud omavalitsustes on lastekaitse spetsialistide ametikohad olemas. Üks uurimuses osaleja ütles, et tänu sellele on lastekaitse valdkonna poole pealt ülevaade ja üleüldine olukord parem. Uurimuses osaleja võis seda oluliseks pidada, seetõttu, et tema arvates oli varasemalt lastekaitse valdkonna areng ebaühtlasem ning nägi haldusreformis võimalust olukorra parandamiseks. Kõre (2018) artiklist tuleb välja sarnane punkt, et haldusreformi üheks plussiks oligi töötajate spetsialiseerumine erialaselt, tänu millele sai kõige rohkem kasu ilmselt lastekaitse valdkond.

AM3: „*Lastekaitse oli üks valdkond mis väikestes valdades ei olnud prioriteet ning mõndades väikestes valdades tegelikult lastekaitsetöötajat üldse polnudki. Lastekaitse poolt kui vaadata, siis tundus, et haldusreformist võib abi olla.*“

Haldusreformiseaduse (RT I, 21.06.2016, 1) kohaselt oli haldusreformi eesmärgiks kohalike omavalitsusüksuste võimekuse kasvu toetamine avalike teenuste pakkumisel, konkurentsivõime suurendamisel, ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel ja arengueelduste kasutamisel. Selleks, et piirkonnad oleksid ühtlased ning kõigil oleksid võrdsed võimalused on oluline pakkuda teenuseid ja toetusi võrdselt. Ühe intervjuueeritava vastusest tuli välja, et toetuste ja teenuste ühtlustamine oli tema arvates vajalik eelkõige elanike poolt vaadates. Veel tõi sama intervjuueeritav välja, et haldusreform võis anda jõudu juurde nendele valdadele, kus oli vähe elanikke ja valla töötajaid. Uurimuses osaleja võib neid pidada olulisteks muutuseks, kuna kohalikud omavalitsused seisavad kohaliku elu korraldamise ja heaolu eest ning on oluline, et ka väiksemate piirkondade elanikud saaks kõikidest pakutavatest hüvedest maksimaalset ja võrdselt kasu.

AM3: „Need väikesed vallad, kus oli vähe elanikke ja vähe töötajaid vallas. Siis see võis neile jõudu juurde anda ja asju ühtlustada. Vaadates elanike poolt, siis teenuste ja toetuste ühtlustamine oli see, mida oli vaja. Näiteks kui olid kõrvuti kaks väikest valda, siis üks võibolla maksis küttetoetust 200€ ja teine näiteks 20€, siis elanikud ei saanud sugugi aru, miks nii.“

Toetuste ja teenuste ühtlustamisest räägiti veelgi. Lastekaitseaduse (RT I, 06.12.2014, 1) § 17 lg 1 punkt 6 kohaselt on kohalike omavalitsuste ülesandeks luua keskkond, mis toetab lapse arengut ning lisaks tuleb koguda teavet laste ja perede olukorra ja vajaduste kohta oma haldusterritooriumil, et parandada nende toimetulekut. See tähendab, et valla töötajad peavad olema kursis elanike olukorraga ning vastavalt vajadustele proovima parandada nende toimetulekut. Ilmselt on see üks põhilisi asju, millega on peale ühinemist tegeletud, kuna elanikke tuli juurde ning kohati muutusid toetused ja teenused. Samas on elanike olukorraga kursis olemiseks vaja teha ka kodukülastusi või inimestega kohtuda, et näha tegelikke vajadusi. Kuigi lastekaitsetöö sisulisest poolest (nõustamised, kodukülastused jne) räägiti vähem, on tõenäoline, et seda ei peetud oluliseks välja tuua. Sest korralduslikke muudatusi on tehtud vähem ja jätkatakse nii nagu toimus tegevus enne haldusreformi. Samas on olemas ka võimalus, et sisulist poolt ei ole veel jõutud analüüsida ega kujundada vastavaid põhimõtteid.

Nii lastekaitse valdkonna kui ka teiste valdkondade töö korraldamise puhul on oluline, et inimesed oleksid rahul ja neil oleks tehtud tööst abi. Samas on seda raske saavutada, kui inimesed loodavad rohkem, kui tegelikkuses võimalik on. Taolise olukorra tõi välja ka üks intervjuueeritav. Tema sõnul olid elanikel seoses haldusreformiga liiga suured ootused, justkui oodati, et suur vald tuleb appi toetuste ja teenustega suuremas mahus, kuid tegelikkuses mitte. Taoline ootus ja lootus võis ametniku arvates tuleneda sellest, et väiksemad omavalitsused võibolla ei menetlenud avaldusi nii põhjalikult, mille tulemusel harjusid inimesed „lõtvade reeglitega“ ja ei analüüsinud enda tegelikke võimalusi toime tulla.

AM1: „Raske on neile selgitada, et kõigepealt tuleb oma vahendid ära kasutada ja siis pöörduda omavalitsuse poole.“

Üks uurimuses osaleja tõi positiivse muudatusena välja, et peale haldusreformi toimub tema arvates lastekaitse korraldamine „ühe kindla käekirja järgi“. Ta pidas silmas seda, et

väikestes omavalitsustes korraldati lastekaitset erinevalt, kuid nüüd ühinenud omavalitsustes on suur piirkond, milles toimub see kõik sarnasemalt. Lisaks tõi veel välja, et praegu on ühes valdkonnas rohkem töötajaid, kes on teatud valdkonna probleemidega kursis. Tema poolt välja toodud aspekt on oluline, kuna omavaheline arutamine lastekaitsega seotud juhtumite puhul võib aidata töötajal näha olukorda uudest ja teistsugusest vaatenurgast, mille peale töötaja üksi ei oleks tulnud.

AM1: „Varasemalt enne haldusreformi, toimus piirkondades erineva käe kirja järgi lastekaitse korraldamine, siis praegu ühinenud omavalitsustes saab kogu piirkonnas ühe käe kirja järgi korraldada töö tegemist. Varasemalt oli lastekaitsetöötaja üksinda, tal ei olnud kolleegi, kellega jagada ja arutada oma tööd. Praegu on kaks lastekaitse spetsialisti kohta, mis loob võimalused omavaheliseks aruteluks.“

AM3: „Arvan, et lastekaitse valdkonnas nad toetavad jah. Nagu ka enne ütlesin, et mõnes vallas ei olnud üldse lastekaitsetöötajat või kui oli, siis üksinda ning ei olnud kellegagi rääkida või nõu pidada probleemidega. Praegu ollakse mitmekesi koos, aetakse ühte asja ja ollakse teemadega kursis ning on töönõustamine vähemalt.“

Töönõustamise kajastamine vastuses on huvitav ja teistmoodi. See näitab, et varasemalt võisid ametnikud omavahelisest arutamisest ja juhtumite jagamisest puudust tunda, kuna väiksemates omavalitsustes ei pruukinud taolist võimalust olla. Lastekaitse valdkonnas ja üldiselt sotsiaaltöös ei ole keerulised olukorrad harvadeks nähtusteks. Seetõttu on hea, kui saab sama valdkonna valdajatega teemadest rääkida ning üksteist nii õelda valgustada.

Lastekaitse seaduses (RT I, 06.12.2014, 1) § 17 lg 1 punktis 2 on sätestatud, et kohalikul omavalitsuse ülesannete hulka kuulub lapse õigusi ja heaolu tagavate programmide väljatöötamine ning rakendamine. Uurimuses osalejad otseselt enda väljatöötatud programmidest ei rääkinud, kuid kaks erineva valla töötajat tõid välja programmi „Imelised aastad“. Imelised aastad on vanemlusprogramm, mis on suunatud lastevanematele suurendamaks vanemlike oskusi ja parandada suhet lastega (Imelised aastad vanemlusprogramm, i.a).

AM3: „Tuleb vanemate koolitus „Imelised aastad“, mida rahastab Tervisearengu Instituut.“

AM1: „*On pakutud nt imelised aastad programme.*“

Vanemlusprogrammi välja toomine oli igati positiivne ja näitab, et vallad on teadlikud ja võtavad osa pakutavatest programmidest. Programm on kindlasti üks selliseid, mis toetab lastekaitseaduses sätestatud ülesannet – töötada välja lapse õigusi ja heaolu tagavaid programme ning neid rakendada, kuna vanematel on suur osa lapse heaolu tagamisest. Ühtlasi on „Imelised aastad“ programm eelkõige ennetava suunaga, kuna ei keskendu tagajärgedele, vaid vanemlike oskuste suurendamisele. Vanemlike oskuste suurendamine tuleb kindlasti kasuks ja ühtlasi võib aidata ära hoida puudulikest oskustest tulenevaid probleeme. Ennetava tööga tegelemine on lastekaitsetöö puhul väga oluliseks osaks. Noorkõiv (2018: 296) arvas enne haldusreformi, et palju ülesandeid ja ennetava tegevuse asemel tagajärgedega tegelemine on väikeste omavalitsuste tüüpiline mure. Intervjuude käigus selgus, et seoses ennetava tegevusega on probleem ka praeguses suuremas omavalitsuses. Probleemiks ei ole see, et tegeletakse ainult tagajärgedega, vaid pigem see, et ei jõuta tegeleda ennetava tegevusega nii palju, kui tahetakse.

AM3: „*Kui on piisav töötajate arv ja lastekaitsetöötajaid on nii palju, et katavad vajaduse ära, siis loodan siiralt, et jõuab rohkem tegeleda ka igasuguse ennetusega. See on üks asi, mida peab tegema. Koolitused ja ennetus, arvan, et varsti on kõik väga hästi.*“

AM2: „*Omaltpoolt teeme kõik selleks, et läheks paremaks. Võtame erinevaid projekte, kui on võimalus ja toetame sellega lapsi ja peresid.*“

Nagu näha, siis ennetava tegevusega tegeletakse, kuid selleni ei jõuta nii palju kui soovitakse. Ennetavat tegevust peetakse oluliseks ning tahetakse sellega jõuda nii öelda aste kõrgemale kui ollakse praegu. Uurimuses osaleja entusiastlik suhtumine ja tuleviku nägemine positiivselt, võib anda jõudu ja motivatsiooni paremuse poole pürgimiseks. Samas selgus Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel 2015. ja 2016. aastal läbi viidud uurimuses (Viira, 2017) et, et palju oleneb ka sellest, kuidas lastekaitsetöötajad ennetustööd tõlgendavad. Näiteks tuli uuringust välja, et mõned töötajad ei pea ennetustööks eraldi tegevust, vaid mõistavad seda kui töö tegemise osana (töö kaudu tuleb ette ka ennetamist) (Viira, 2017: 54), kuid käesoleva bakalaureusetöö uurimuses osaleja mõistab ennetustööd kui eraldi tegevust. Seega võib kohati tuleneda madal ennetustööga tegelemine ka pelgalt

selle erinevalt mõtestamise tõttu. Sotsiaalministeeriumi uuringust selgus veel, et 64% lastekaitsetöötajatest ei jõua ennetustööga tegeleda (Viira, 2017: 54).

Läbi viidud ja analüüsitud intervjuude põhjal tõi haldusreform endaga kaasa erinevaid muudatusi lastekaitse valdkonnas ning üldiselt ka kohalike omavalitsusetöös. Selgus, et haldusreformiga kaasnes palju positiivset, mida saab edaspidi veelgi paremaks muuta. Üks suur muudatus, mille intervjuueeritavad välja tõid oli rohkem töötajaid, tänu millele on valdkonnast parem ülevaade ning tekkinud on võimalus teiste sama valdkonna töötajatega juhtumeid arutada ja nõu pidada. Pidades silmas lastekaitse valdkonna arengut, siis on see oluline muutus, mis võib edendada töö tegemist ja muuta seda tulemuslikumaks. Muudatuste koha pealt peeti oluliseks ka seda, et lastekaitse korraldamine toimub nüüd kindla käekirja järgi. See tähendab seda, et suurema piirkonna peale on kindlad töötajad, kes ühiste põhimõtete järgi tööd teevad. Varem, väikeste omavalitsuste puhul, ei olnud kõik nii ühtlane, kuna oli palju piirkondi ja igaüks omavalitsus tegutses vastavalt enda põhimõttele. Tuli välja veel mitmeid teisigi muudatusi, milledest vajab esile toomist ennetustöö. Ennetustööd puudutati pigem põgusalt ja ühe programmi raames, kuid taoline tulemus võib tuleneda ka intervjuuküsimustest. Samas oli see täiesti olemas ning üks töötaja tõi selgelt välja, et nende jaoks on ennetustöö oluline ning prioriteediks. Kõik muudatused, mis välja tulid on igati asjakohased ja annavad võimaluse põhjalikumaks analüüsiks, mida saab muuta ja millele veel tähelepanu pöörata.

3.3. Tehtud muudatuste mõju lastekaitse valdkonnale

Haldusreformiga liideti väiksemad omavalitsused, mille tulemusel tekkisid suuremad omavalitsusüksused. See tähendab, et piirkonnad suurenesid ja sellega koos suurenes ka valla töötajate arv. Kindlasti ei saa väita, et suured piirkonnad tähendavad kehvemat töö tegemist, kuna ka töötajate arv võib olla varasemast suurem. Samas ei pruugi töötajate arv olla suurem, kui liita kokku väiksemate omavalitsusüksuste töötajate arvud ning võrrelda saadud tulemusi suure omavalitsusüksuse omaga. Üks uurimuses osaleja tõi välja piirkondade laienemise, pidades silmas just lastekaitsetööd. Tema sõnul on piirkondade laiali valgumine mõjutanud lastekaitsetööd eelkõige seetõttu, et sõitmine võtab ära palju energiat ja tööaega.

AM2: „Aga see, et piirkonnad nii laiali valgunud on, on ikkagi üsna väsitav. Väljasõidud näiteks teinekord, kui ongi kusagil kaugemal ja tagasi jõuad, siis oledki nii kurnatud.“

Taoline seisukoht võib tuleneda sellest, et ollakse harjunud tööd tegema lähi piirkonnas, kuid peale liitumist tuleb teha näiteks kodukülastusi ka kaugemates kohtades. Ilmselt on see üks aspekt, mida saab muuta, kui juurde võtta veel töötajaid ning määrata igale ühele kindel piirkond. Samas tulebki siinkohal mängu haldusreform kui protsess – muutuseid tehakse ning see võtab aega. On võimalik, et taoliste muudatuste peale hakatakse mõtlema peale põhiliste asjade paika saamist.

AM3: „See valdkond ja probleemid ning riigi poolt pandud ülesanded järjest suurenevad, siis täna ma näen, et tegelikult on meie valda kolme lastekaitsetöötajat vähe. Just selle territooriumi ja selle inimeste arvu peale – see on minu arvamus.“

Töötajate arvu esile toomine võib tuleneda sellest, et tahetakse näidata soovitatavat muutust haldusreformiga kaasnenud mõjule (tulemusele). Uurimuses osaleja peab oluliseks valdkonna arendamist ning mõtleb sellele, kuidas saab midagi paremaks muuta ja pakub omalt poolt lahendusi. Lahendus on vastuses küll varjatud kujul, kuid tausta avades saab aru, et soovitakse leida lastekaitse valdkonda töötajaid juurde, et riigi poolt pandud ülesandeid maksimaalselt. Taoline lähenemine aitab näha murekohti ja toob välja kindla seisukoha, millele tuginedes saab midagi ära teha.

Samuti tõi töötaja välja, et riigi poolt on pandud palju ülesandeid, mis on avaldanud lastekaitse valdkonnale mõju. Ülesannete hulk ja suurenemine ei ole seotud haldusreformiga, kuid haldusreformist tuleneb asjaolu, et piirkond on suurem ja inimesi, kellega tegeleda, rohkem. Näiteks lastekaitseseaduse (RT I, 06.12.2014, 1) § 6 lg 2 kohaselt peab kohalik omavalitsus arendama välja erinevaid meetmeid, et ennetada lapse abivajadust ja sealhulgas vähendada ka olemasolevaid probleeme. Ennetustegevusest ja erinevate meetmete väljatöötamisest uurimuses osalejad ei rääkinud, kuid on võimalus, et haldusreformiga seoses ei peetud seda oluliseks mainida. Samas lisati, et ennetustegevusega ei jõuta tegeleda nii palju, kui tahetakse. See tuleneb sellest, et neil ei ole nii palju aega ennetustegevusega tegelemiseks, mistõttu täidetakse ennetustööga seotud ülesannet vähesel määral.

Kirja pandud ülesanded ja nende täitmine võib erineda veelgi, kuid antud uurimuses rohkem erisusi esile ei tulnud. Kõikidest kohalikule omavalitsusele pandud ülesannetest ei

saanudki antud teema kontekstis rääkida, kuna näiteks abivajavate ja hädaohus lastega seotud ülesandeid ei olegi haldusreformi kontekstiga hea siduda.

Võttes arvesse uurimuses osalejate kogemusi liitumise protsessiga ja nende poolt välja toodud muudatusi, siis on haldusreformiga kaasnenud muutused pigem rikastanud lastekaitse valdkonda. Kaasnenud muudatused haakuvad ka haldusreformi mõjuga, kuna muudatused on just need, mis avaldavad mingit mõju. Töötajad rääkisid nii positiivsetest kui ka negatiivsematest asjadest, kuid üldiselt jõudsin arusaamale, et kui haldusreformi mõju hinnata, siis võib öelda, et pigem oli haldusreform lastekaitse valdkonnale positiivne. Eelkõige seetõttu, et lastekaitse valdkond oli see, millele enne liitumist pöörasid omavalitsused vähem tähelepanu. Näiteks ei olnud mitmetes väikestes omavalitsustes varasemalt lastekaitsetöötajat, kuid nüüd ühinenud omavalitsustes on lastekaitse spetsialistide ametikohad olemas. See on andnud valdkonnast ja probleemidest parema ülevaate. Samuti annab palju juurde asjaolu, et ühes valdkonnas on rohkem töötajaid, mistõttu saadakse omavahel arutada ja üksteist vajadusel aidata. Välja toodi ka murekohti, kuid siinkohal saab öelda, et haldusreform kui protsess jätkub ja erinevad probleemsed kohad võivad aja jooksul leida lahenduse. Murekohtadeks on näiteks senisest suuremad piirkonnad ja ennetustegevuse vähene tegemine. Samas on ennetustegevusega tegelemine üks murekohti olnud lastekaitse valdkonnas juba pikemat aega ning seetõttu, ei pruugi see olla otseselt haldusreformi mõju. Peamiselt on haldusreformiga seoses tegeletud rohkelt dokumentatsiooni ja kordade ühtlustamisega, et saada valdkond tervikuna toimima. Uurimuses osalejad tõid välja, et kõigega ei ole jõutud veel tegeleda ning üheks põhjuseks oligi lühike ajaperiood. Sellest tulenevalt on veel vara hinnata haldusreformi mõju, kuna nagu ka selgus, siis on võimalik, et mõju hindamiseks on vaja vähemalt ühe kohalike omavalitsuste volikogude valimisperioodi möödumist.

KOKKUVÕTE

Suurelt ette võetud ja pikalt planeeritud haldusreformil oli erinevaid eesmärke. Peamine eesmärk oli moodustada sellised kohalikud omavalitsused, mis oleksid piisavalt võimekad, et täita neile pandud ülesandeid ja osutada kvaliteetseid ning kättesaadavaid avalikke teenuseid. See oli vajalik, kuna varasemalt oli palju väikeseid omavalitsusüksusi, mis ei tulnud kõigi ülesannetega toime ja pilt, mis vastu vaatas vajadust ühtlustamist. Kohalikel omavalitsustel on palju ülesandeid, milledest üheks on lastekaitse korraldamine. Lastekaitse on oluline valdkond, millele on vaja pöörata tähelepanu ja millesse panustada.

Käesoleva töö eesmärk oli välja selgitada, millist mõju on 2017. aastal toimunud haldusreform avaldanud lastekaitse valdkonnale Põlva ja Räpina vallas, lähtudes ametnike kogemustest. Töö eesmärgist lähtuvalt sõnastasin kolm järgnevat uurimisküsimust:

1. Milline on ametnike suhtumine haldusreformi (enne ja peale toimumist)?
2. Milliseid peamisi muudatusi tõi haldusreform endaga kaasa lastekaitse korralduses?
3. Kuidas on haldusreform mõjutanud lastekaitsetööd?

Uuringu käigus said vastuse kõik püstitatud uurimisküsimused. Esimene ja ühtlasi ka töö eesmärgist lähtuv uurimisküsimus sai tegelikult kaks erinevat vastust. Uurimusest selgus, et haldusreform on lastekaitse valdkonnale üldiselt mõjunud rikastavalt. Lastekaitse valdkonna pealt on üldine ülevaade probleemidest parem, kuna nüüd suurtes omavalitsusüksustes on olemas lastekaitse spetsialistid. Töötajatel on võimalik üksteisega suhelda ja toimub nii öelda töönoustamine, mis varasemalt ei olnud kõigis omavalitsusüksustes võimalik. Kokkuvõtlikult jõudsin järeldusele, et haldusreformi täpsemat ja lõpliku mõju lastekaitse valdkonnale on veel vara hinnata, kuna palju rõhku on esialgu pööratud kordade ühtlustamisele ja dokumentatsioonile, et saada toimima erinevad valdkonnad. Liitumine on pidev protsess, mille lõplikuma mõju hindamiseks võib kuluda veel vähemalt üks volikogude valimisperiood, kui mitte rohkem.

Teine uurimisküsimus, mis puudutas lastekaitse valdkonnas toimunud muutusi sai väga mitmekülgseid vastuseid. Muutused, mida esile toodi olid erinevad. Näiteks tuli välja, et ühtlustatid toetusi ja teenuseid, mis eelkõige olid olulised elanike poolt arvestades. Seda seetõttu, et varasemalt olid need kõik jaotunud väga ebaühtlaselt ning elanikel võis tekkida küsimusi ja segadust. Oluline muudatus oli ka see, et ühinenud omavalitsustes toimub lastekaitse korraldamine üheselt, mis väldib piirkondade võimalikku ebaühtlast arengut.

Varasemalt oli palju omavalitsusüksusi ning neist igaüks korraldas lastekaitset enda nägemuse järgi.

Kolmas uurimisküsimus puudutas ametnike suhtumist haldusreformi. Üldiselt oli algusel skeptiline suhtumine, mis võis tuleneda liigsetest kohustusest ja arvamusest, et varem oli kõik hästi ning milleks seda vaja. Samuti ei pruugitud olla kindlad, kui palju on haldusreformist lastekaitse valdkonnale kasu. Peale haldusreformi toimumist kohaneti tehtud muudatustega ning kohati läks ka suhtumine mõistvamaks, kuna rõhutati, et joont ei saa veel kuhugile alla tõmmata.

Käesoleva uurimistöö läbiviimisel tekkis erinevaid mõtteid, kuidas saaks antud teemat edasi uurida. Esiteks on võimalik teatud aja pärast korraldada kordusuuring, mis võibolla annab ka täpsema tulemuse haldusreformi mõjust lastekaitse valdkonnale, sealhulgas ennetavale tööle ja töö võimekusele. Kohalike omavalitsuste lastekaitsetöö korraldamise võimekust oleks mõistlik uurida ka nüüd peale kohalike omavalitsuste ühinemist, et näha, kas haldusreform on suutnud täita eesmärgi ja muutnud kohalikud omavalitsused piisavalt võimekateks, et täita neile pandud ülesandeid.

KASUTATUD KIRJANDUS

Almann, A. ja Arumäe, U. (2009). Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus (lk 112). *Riigikogu Toimetised*, 20. Kasutatud 22.03.2019, <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/RiTo-20.pdf>

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (1995). *Riigi Teataja I*. RT I 1995, 29, 356

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (1994). *Riigi Teataja II*. RT II 1994, 26, 95
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

Haldusreform. (i.a). Rahandusministeeriumi kodulehekül. Kasutatud 13.03.2019, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform>

Haldusreformi kontseptsioon. (2015). Kasutatud 14.03.2019, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf

Haldusreformi seadus (21.06.2016). *Riigi Teataja I*. RT I, 21.06.2016, 1

Haljaste, K-L., Keskpaik, A., Noorkõiv, R., Pirso, A. Ja Sepp, V. (2007). *Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus* (lk 15-16). Tartu-Tallinn. Kasutatud 03.04.2019, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kohaliku_omavalitsuse_arendustegevus.pdf

Imelised aastad vanemlusprogramm. (i.a). Sotsiaalkindlustusameti kodulehekül. Kasutatud 27.05.2019, <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/teenused-programmid/imelised-aastad-vanemlusprogramm/ule-eestiline/3548>

Kalmus, V., Masso, A. Ja Linno, M. (2015). *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. Kasutatud 26.05.2019, <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>

Klopets, M. (2015). Ekspertkomisjon toetab valitsuse soovi viia läbi haldusreformi. Kasutatud 13.03.2019, <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/ekspertkomisjon-toetab-valitsuse-soovi-viia-labi-haldusreform>

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (05.02.2019). *Riigi Teataja I*. RT I 1993, 37, 558

Kohalike omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus (04.07.2017). *Riigi Teataja I*. RT I 2004, 56, 399

Kohalikud omavalitsused. (i.a). Rahandusministeeriumi kodulehekül. Kasutatud 20.03.2019, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>

Kolga, V. (2006). Lastekaitse võimalikkusest erinevates maailmades. T, Tulva (toim), *Lapse heaolu Eestis: Riskid ja valikud* (lk 26). Tallinn.

Kontaktid. (i.a). Rápina valla kodulehekül. Kasutatud 10.05.2019, <http://www.rapina.ee/kontaktid>

Kõre, J. (2018). Väikesest suureks - kas jõult või mõistusest? 2017.a haldusterritoriaalse reformi mõju omavalitsuste hoolekandele. *Sotsiaaltöö*, 3, 15.

Laherand, M-L. (2008). Andmete kogumine kvalitatiivsetes uuringutes. Kvalitatiivne uurimisviis (lk 20 ja 294). Tallinn: OÜ Sulesepp.

Laste ja perede komisjoni loomisest. (2018). Sotsiaalkindlustusamet. Kasutatud 30.04.2019, https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Lastekaitse/infokaart_laste_ja_perede_komisjon.pdf

Lastekaitse. (i.a). Sotsiaalkindlustusameti kodulehekül. Kasutatud 30.04.2019, <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/lastekaitse>

Lastekaitse nõukogu moodustamine. (21.02.2017). *Riigi Teataja III*. Kasutatud 30.04.2019, <https://www.riigiteataja.ee/akt/321022017001>

Lastekaitse seadus. (12.12.2018). *Riigi Teataja I*. RT I, 06.12.2014, 1

Lepik, K., Harro-Loit, H., Kello, K., Linno, M., Selg, M. ja Strömpl, J. (2014). *Intervjuu*. Kasutatud 27.05.2019, <http://samm.ut.ee/intervjuu>

Mikli, A. (2018). 2017. aasta haldusreformi õppetunnid. S. Valner (toim), *Haldusreform 2017* (lk 599). Tallinn: Menu Meedia OÜ.

Mäeltsemees, S. (2012). Haldusterritoriaalne poliitika. R. Vetik (koostaja), *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011* (lk 342). Tallinn: TLÜ Kirjastus.

Mäeltsemees, S. (2002). Kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika mõisted. V. Kuru (toim), *Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I. Euroopa integratsioon* (lk 7). Tallinn: TTÜ Kirjastus.

Noorkõiv, R. (2018). Haldusreformi taustategurid ja – trendid. S. Valner (toim), *Haldusreform 2017* (lk 274 ja 296). Tallinn: Menu Meedia OÜ.

Omavalitsuste ühinemine (i.a). Rápina valla kodulehekülg. Kasutatud 10.05.2019, <http://www.rapina.ee/uhinemine>

Pere- ja lastetoetused (i.a). Riigiportaal. Kasutatud 30.04.2019, <https://www.eesti.ee/et/perekond/riigi-rahaline-abi-lastega-peredele/pere-ja-lastetoetused/>

Põlva valla arengukava aastateks 2019–2030 (2018). Põlva Vallavalitsus. Kasutatud 01.05.2019, https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4251/0201/8008/Lisa_m47.pdf#

Reimets, Ü. (1998). Kohalike omavalitsuste kujunemine eestis. K.A. Lainurm (koostanud), *Vald ja linn tahavad ühineda Iraamat, Ajalugu ja kogemusi* (lk 19). Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut.

Rápina valla arengukava aastateks 2019- 2030 (2018). Rápina Vallavolikogu. Kasutatud 10.05.2019,

https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4051/0201/8001/lisa_RapinaVVK_26092018_m28.pdf#

Sepp, V., Noorkõiv, R., Veermaa, J. (2018). *Kohalike avalike teenuste tasemete seire metoodika väljatöötamine ja testimine ning analüüsi läbiviimine*. Kasutatud 27.05.2019, https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/kov_teenuste_metoodika_lopparuanne.pdf

Sotsiaalhoolekande seadus. (13.03.2019). *Riigi Teataja I*. RT I, 30.12.2015, 5

Sotsiaalosakond. (i.a). Põlva valla kodulehekülg. Kasutatud 01.05.2019, <https://www.polva.ee/sotsiaalosakond>

Toimetulekutoetus. (i.a). Sotsiaalministeeriumi kodulehekülg. Kasutatud 24.04.2019, <https://www.sm.ee/et/toimetulekutoetus-0>

Tutvustus ja asukoht. (i.a). Rápina valla kodulehekülg. Kasutatud 10.05.2019, <http://www.rapina.ee/tutvustus>

Uuet, L. (2002). Omavalitsusliku haldussüsteemi taastamine ja haldusreform. A. Saar (toim), *Eesti haldusjaotus 20. sajandil* (lk 230-232). Tallinn: Eesti Omavalitsusliitude Ühendus.

Valner, S. (2018). Saateks. S. Valner (toim), *Haldusreform 2017* (lk 296). Tallinn: Menu Meedia OÜ.

Viira, A. (2017). Kohaliku tasandi lastekaitsetöö tulemuslikkuse suurendamine ja jätkusuutlik arendamine (lk 8 ja 53-54). Sotsiaalministeerium. Kasutatud 30.04.2019, https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/kohaliku_tasandi_lastekaitsetoo_tulemuslikkuse_suurendamine_ja_jatkusuutlikarendamine.pdf

Ühinemine 2017. (i.a). Põlva valla kodulehekülg. Kasutatud 01.05.2019, <http://www.polva.ee/uhinemine-2017>

Lisa 1

INTERVJUU KAVA

Intervjuu alguses tutvustan ennast ja intervjuu eesmärki. Küsin luba kasutada diktofoni ning annan teada, et kogu saadud informatsiooni kasutan ainult lõputöö raames.

Intervjuu peamine eesmärk on koguda informatsiooni selle kohta, kuidas haldusreform on lastekaitse spetsialistide ja sotsiaaltöö juhtide (Räpina ja Põlva valla töötajad) arvates mõjutanud/muutnud kohaliku omavalitsuse lastekaitsetööd ning selle korraldamist.

Sissejuhatus

- Kui kaua olete töötanud Põlva/Räpina vallas?
- Juhul kui töötaja oli vallas enne haldusreformi, siis küsin – Milline oli lastekaitse korraldus vallas enne haldusreformi?

Peamine osa

- Kuidas suhtusite haldusreformi enne selle teostamist ja nüüd? Nähes haldusreformi esmaseid tulemusi hinnake, kas on Teie arvates vajalik?
- Milles seisnes Teie jaoks haldusreformi vajalikkus/mitte vajalikkus?
- Millised peamised muudatused toimusid Teie töös peale haldusreformi teostamist?
- Kuidas need muudatused on mõjutanud Teie igapäeva tööd?
- Kas tehtud muudatused toetavad lastekaitse valdkonna arengut kohalikus omavalitsuses? Palun põhjendage ning võimalusel tooge näiteid.
- Millised probleemid on lastekaitse korralduses endiselt lahendamata, vaatamata reformile?
- Nimetage reformiga kaasnenud üldiseid positiivseid muudatusi KOV töös, korralduses ja lastekaitse töös/korralduses.
- Nimetage reformiga kaasnenud negatiivseid tulemusi KOV töös üldiselt ja s.h. lastekaitsele.
- Mis on toimunud lastele ja peredele mõeldud teenuste osas? Kas nende loend on suurenenud ja klientide arv kasvanud?
- Millised muutused on toimunud lastele ja peredele KOV eelarvest makstavate rahaliste toetuste osas. Kas nende loetelu on suurenenud või on neid varasemast vähem, kas summad on kasvanud või mitte? Kuidas on muutunud vajaduspõhised

(sissetulekust sõltuvad) ja universaalsed (ei sõltu sissetulekust, mõeldud kõigile lastele-peredele) toetused?

- Kuidas hindate tervikuna muutusi laste ja perede heaolus (riigi ja kohaliku poliitika mõju kokku). Kas näiteks toimetulekutoetust saavate leibkondade hulgas on lastega perede osatähtsus kasvanud või kahanenud?
- Millises suunas areneb Teie arvates lastekaitsetöö teostamine kohalikus omavalitsuses (vastavalt kas Räpina või Põlva vallas) peale tehtud muudatusi pikema aja vältel?

Lõpetamine

- Kas soovite veel midagi lisada või täiendada?
- Suur tänu intervjuus osalemise eest!

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Mari-Liis Kõiv,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Haldusreformi mõju lastekaitse valdkonnale Põlva ja Räpina valdade sotsiaaltöötajate kogemuste näitel“, mille juhendaja on Jüri Kõre, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Mari-Liis Kõiv

28.05.2019